

Patricia A. Fernández de Andreani. ¿Existen regulaciones especiales en Argentina para el caso de que la prestadora del servicio público sea una empresa cooperativa? algunas propuestas que debería contener el marco regulatorio.

I. Sumario:

Las organizaciones de usuarios que se asocian para brindarse y autoabastecerse, el suministro de uno o varios servicios básicos, como puede ser energía, agua, telefonía, entre otros, tienen un destacado desarrollo en la República Argentina.

A pesar de su relevancia económica y social la cooperativa prestadora de servicios públicos es un modelo económico cuya regulación sobre la actividad no hace distinciones entre éstas y las empresas de capital que tienen a su cargo la prestación de un servicio público. Tampoco las disposiciones de contralor y de sanción que se derivan de las propias regulaciones —como los contratos de concesión del servicio o licencia— desconocen que el interés de los usuarios resulta coincidente con el interés de la empresa cooperativa.

De allí que en este acotado trabajo hemos repasado la regulación nacional y casos testigos de regulaciones provinciales que demuestran tales afirmaciones y hemos acercado algunas propuestas que a nuestro modo de ver deberían contemplarse en las normas regulatorias.

II. Desarrollo:

De los marcos regulatorios nacionales en materia de servicios de gas, electricidad y telecomunicaciones, no se encuentran previstos regímenes especiales que encuentren como eje la naturaleza cooperativa del prestador. En todos estos casos se establece en términos generales que los prestadores del servicio deben ser personas jurídicas, prioritariamente privadas¹³¹, designadas mediante contrato de concesión.

Así por ejemplo advertimos que el Marco Regulatorio Energético, aprobado por la Ley N° 24.065 (Ley de Energía Eléctrica), no hace distinciones que tengan en cuenta el carácter de las empresas prestatarias.

No obstante ello, es importante señalar que los decretos reglamentarios de aquella ley perjudicaban a las cooperativas. En este sentido, la redacción original del art. 10 del Decreto 1398/92¹³² establecía la asimilación de las cooperativas a grandes usuarios y no a distribuidores, ello a los efectos de determinar su forma de participación en el Mercado Eléctrico Mayorista. Esta calificación de las cooperativas limitaba por cierto su esfera de actuación, las perjudicaba a la hora del precio que debían pagar para comprar la electricidad, además de no ser compatible con su

131 Art. 3° Ley 24.065 y art. 4° Ley 24.076.

132 El Decreto N° 1.398/92 del Poder Ejecutivo Nacional reglamenta la Ley de Energía Eléctrica N° 24.065.

finalidad. El Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 186/95¹³³ puso fin a tal injusticia y permitió que las cooperativas que dieran cumplimiento con los recaudos indicados puedan adquirir la energía que van a vender a los usuarios al Mercado Eléctrico Mayorista, a un precio mucho más competitivo.

En lo que hace a los servicios públicos de jurisdicción nacional, vemos que en el régimen de distribución de gas no existe distinción alguna cuya variable sea la naturaleza cooperativa del prestador¹³⁴. Es más, las cooperativas que se desempeñan abasteciendo de gas natural a ciudades y pueblos son “sujetos activos de la industria del gas natural”, y como tales están alcanzados por el Marco Regulatorio Nacional y obligados a cumplir con los reglamentos y disposiciones del Ente Nacional Regulador del Gas.

La misma situación se verifica en materia de telecomunicaciones, no obstante se reconoce expresamente la función esencial de las cooperativas en el desarrollo regional de la telefonía y, en consecuencia, se les concedió por ello cierta prerrogativa de exclusividad zonal¹³⁵ e intangibilidad en el proceso de privatización que sobrevino a fines de la década de los ochenta¹³⁶.

Pero lo cierto es que, en la actualidad, el marco regulatorio vigente no contempla un tratamiento específico para aquellas cooperativas¹³⁷. Todo lo contrario, el congelamiento tarifario rígido que se experimentó en la década pasada y los cargos que debían abonar a las grandes compañías telefónicas por el uso de sus redes (“*Calling Party Pays*”) generaron que la actividad cooperativa sea un verdadero calvario.

133 Barreiro agrega que “las cooperativas eléctricas pueden solicitar su ingreso al MEM como cualquier otro distribuidor, en tanto se encuentren reunidos los dos recaudos básicos que establece la normativa aplicable. Esto es, por un lado, acreditar ser titular de un contrato de concesión en los términos indicados en el párrafo que antecede. Por el otro, tener una demanda mínima de potencia y energía de 1mW y 4.380 mWh, respectivamente (Anexo 17, Los Procedimientos)”. BARREIRO, Rubén A., *Derecho de la Energía Eléctrica*, Ed. Ábaco de Rodolfo Depalma, Bs. As., 2002, pág. 196.

134 Se analizaron la Ley Nacional N° 24.076 y su Decreto Reglamentario N° 1.738/92; Decreto N° 2.255/92 y sus anexos; Resolución ENARGAS N° 35/93 sobre subdistribución de gas por redes, entre otras normas.

135 El artículo 14 de la Ley Nacional N° 19.798 dice: “En ningún caso se otorgarán autorizaciones o permisos de explotación que importen el establecimiento de exclusividades o monopolios incompatibles con la soberanía, desarrollo y seguridad nacional. La existencia de tales situaciones faculta a la autoridad de aplicación para disponer la caducidad de las respectivas autorizaciones o permisos. Se autorizará o permitirá la instalación de entes telefónicos privados (cooperativas) cuyo fomento satisfaga requerimientos de desarrollo regional, con las limitaciones que determina el párrafo precedente y la reglamentación de esta ley”.

136 El Decreto N° 731/89 dispuso la privatización del Ente Nacional de Telecomunicaciones y la creación de dos áreas de red telefónica comprensivas de la totalidad del territorio nacional, a ser adjudicadas a dos sociedades anónimas (art. 2º). No obstante ello, el art. 4º excluye de tal régimen a las cooperativas telefónicas, al prescribir que “Las sociedades cooperativas que actualmente prestan servicios telefónicos mantendrán sus derechos sin perjuicio de su eventual participación en el capital de la licenciataria a quien se le adjudique la región que corresponda a su ubicación geográfica”.

137 Nos referimos específicamente al Decreto del PEN N° 764/2000 y a sus anexos, en especial el Reglamento de Licencias para Servicios de Telecomunicaciones.

Del mismo modo, recorriendo la legislación local de las principales provincias con actividad cooperativista en el rubro de los servicios públicos (tomamos los casos testigo de la Provincia de Buenos Aires, Córdoba, La Pampa y Neuquén) observamos que no existen diferencias sustantivas en el tratamiento regulatorio conforme a la distinta naturaleza jurídica que pueden presentar los potenciales prestatarios de los servicios públicos de jurisdicción local.

De esta manera, las cooperativas que tienen como objeto la prestación de un servicio público en la Argentina son colocadas en la misma consideración político-jurídica que cualquier prestataria, sin mostrar los marcos regulatorios un interés en adaptar ciertas reglas a las especiales características que distinguen a la empresa de la economía social.

No obstante ello, es posible encontrar de forma aislada y asistemática algunas previsiones normativas que refieren a la calidad de ente cooperativo de la prestadora aunque, a decir verdad, no revisten cambios significativos en cuanto a los regímenes ordinarios.

A nivel provincial no son escasas las constituciones locales que hacen expresa mención al régimen cooperativo y su rol trascendental para el desarrollo social. En tal sentido albergan declaraciones que sugieren su inclusión en políticas de fomento y de beneficios fiscales. Incluso en determinados casos el tratamiento constitucional del servicio público se encuentra en estrecha relación con la normativa dedicada al sector cooperativo¹³⁸.

¹³⁸ Haciendo un breve repaso por los textos constitucionales de las Provincias que fueron seleccionadas como objeto de estudio en el presente acápite, tenemos que la Provincia de Buenos Aires “fomenta la organización y desarrollo de cooperativas y mutuales, otorgándoles un tratamiento tributario y financiamiento acorde con su naturaleza.” (Artículo 41, 2do párr., Constitución de la Provincia de Buenos Aires).

En su artículo 36 la Constitución de la Provincia de Córdoba establece que “El Estado Provincial fomenta y promueve la organización y desarrollo de cooperativas y mutuales. Les asegura una adecuada asistencia, difusión y fiscalización que garantice su carácter y finalidades.”; mientras que el artículo 75 prescribe que los servicios públicos “pueden prestarse directamente, o por medio de cooperativas o sociedades de economía mixta, y por particulares. En el control de su prestación participan los usuarios según lo establecen las leyes u ordenanzas respectivas.”.

Las constituciones provinciales de La Pampa y Neuquén avanzan un paso más respecto de sus pares, al reconocer a las cooperativas no sólo la potestad de prestar servicios públicos locales, sino también dispensándoles un trato preferente y prioritario para su adjudicación.

Así, la primera de ellas establece en su artículo 42 que “Los servicios públicos pertenecen originariamente al Estado provincial o municipal y se propenderá a que la explotación de los mismos sea efectuada preferentemente por el Estado, municipios, entes autárquicos o autónomos, o cooperativas de usuarios, en los que podrán intervenir las entidades públicas. Se podrán otorgar concesiones a particulares y éstas se acordarán previa licitación de carácter público y con expresa reserva del derecho de reversión por la Provincia o los municipios en su caso, quienes ejercerán un contralor estricto respecto al cumplimiento de la concesión. Una ley especial determinará las formas y condiciones de la explotación de los servicios públicos por la provincia, municipalidades, concesionarios y demás entidades autorizadas a prestarlos”; resta mencionar que el artículo 68 inc. 18º sigue la senda desarrollista del sector cooperativo al disponer entre las atribuciones y

Ahora bien, aquel contexto propicio para las cooperativas no encuentra en la mayoría de los casos eco en la regulación infraconstitucional de las provincias en materia de servicios públicos.

Por ejemplo, en el caso del servicio de agua y disposición de efluvios cloacales no se presentan distinciones reglamentarias en relación con la prestación por parte de cooperativas en las provincias de La Pampa¹³⁹, Córdoba¹⁴⁰ y Neuquén¹⁴¹; mientras que establecen pautas regulatorias

deberes del Poder Legislativo provincial el de “dictar leyes orientadas a proteger y fomentar el régimen cooperativo”.

Por último, la Constitución de la Provincia del Neuquén adoptó en su última reforma encarada en el año 2006 el criterio doctrinario y jurisprudencial que cuestiona la aplicación de un procedimiento de selección de concesionario, en este caso la licitación, a un servicio público que se encuentra siendo prestado por una cooperativa.

Lo cierto es que el actual texto constitucional presenta una tríada de artículos en los cuales el régimen cooperativo y el régimen de los servicios públicos se encuentran fuertemente enlazados. Nos referimos a los artículos 79, 80 y 81 de la Carta Magna local.

El primero de ellos (art. 79) titulado “Fomento del cooperativismo”, ordena que “El Estado provincial, por medio de una legislación adecuada, propenderá a mejorar las condiciones de vida y subsistencia social, fomentando y protegiendo el establecimiento de cooperativas de producción, consumo y crédito, reconociendo su función social y favoreciendo el acceso del ahorro popular a la vivienda propia”.

Luego el artículo 80, con el criterio que ya adelantáramos, establece con respecto a la disposición de bienes públicos y adjudicación de servicios que “Toda enajenación de los bienes fiscales, compra, adjudicación de servicios públicos y demás contratos susceptibles de ello, se hará por licitación y previa una amplia publicidad, sin cuyos requisitos serán nulos. Una ley general establecerá el régimen de excepciones”; y que: “Están excluidos de la obligación licitatoria y podrán ser adjudicatarios directos en la prestación de servicios públicos, en las condiciones que establezca la legislación provincial respectiva, los entes autárquicos provinciales y las sociedades cooperativas preexistentes, integradas por vecinos usuarios en actual prestación de los servicios y con sede en la ciudad donde deban prestarlos.”.

Finalmente, en cuanto a la prestación de los servicios públicos, el artículo 81 dice “Los servicios públicos estarán a cargo del Estado provincial, municipal, entes autárquicos y sociedades cooperativas. No se otorgarán concesiones que puedan constituir monopolios, excepto aquellas que correspondan a monopolios naturales.”.

139 Ver al respecto: Ley N° 607 (Código de Aguas); Ley N° 773 (Creación de la Administración Provincial del Agua); Ley N° 1.027 (Régimen de conservación y uso de Agua Potable); Ley N° 1.476 (Régimen de servidumbre administrativa de ductos). Según el Decreto Pcial. N° 193/81 (reglamentario de la mentada Ley N° 1.027), “Serán prestadores de los servicios de Agua Potable, en su caso, los Municipios, las Comisiones de Fomento, y excepcionalmente el Estado Provincial. Los Organismos e Instituciones mencionadas, serán responsables de la Administración, operación y mantenimiento de los servicios que podrán conceder a Entes Cooperativas o a particulares” (art. 2°) siendo la Administración Provincial del Agua (ente público provincial) el organismo regulador en la materia (art. 7°).

140 Si bien se reconoce expresamente la presencia de cooperativas prestadoras del servicio de aguas y desagües, el Anexo del Decreto N° 529/94 (Marco Regulatorio para la Prestación de Servicios Públicos de Agua Potable y Desagües Cloacales en la Provincia de Córdoba) sólo trata en disposición transitoria (art. 61) las pautas de adaptación de los entes cooperativos al nuevo marco regulatorio, siendo aquel marco regulador de aplicación plena e irrestricta para todos los prestadores sin distinción.

141 La prestación del servicio de agua potable y tratamiento de aguas servidas se encuentra principalmente a cargo del Ente Provincial de Agua y Saneamiento (ente público provincial), sin perjuicio de lo cual existen en

mínimas la Provincia de Buenos Aires en el marco del convenio refrendado por Ley Nacional N° 26.221¹⁴².

En cuanto al servicio de distribución de energía eléctrica, el panorama es un tanto más favorable.

El marco regulatorio de la Provincia de Buenos Aires jerarquiza y privilegia al ente cooperativo como prestador esencial del servicio de distribución¹⁴³.

Por otro lado, se estipula un vínculo de coordinación entre la autoridad de aplicación del régimen de energía eléctrica y su par en materia cooperativa¹⁴⁴, replicándose el mismo vínculo entre el organismo de control y aquel que sea competente en materia cooperativa¹⁴⁵, lo cual conlleva evitar posibles conflictos interjurisdiccionales, aplicaciones y/o ejecuciones contradictorias de normas o sanciones, etc.

pequeñas localidades del interior de la provincia cooperativas que tienen a su cargo la provisión de agua. Ver (http://www.epas.gov.ar/pgs/institucional_que_es_el_epas.html).

En materia regulatoria no hay regímenes especiales para las cooperativas; ver al respecto Ley Provincial N° 899 (Código de Aguas).

142 El artículo 38 del ANEXO E.-RÉGIMEN TARIFARIO, del Marco Regulatorio creado por convenio suscripto por Nación, Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, refrendado por Ley N° 26.221, establece que "La Autoridad de Aplicación tendrá la facultad de instrumentar la exención de pago del Cargo de Acceso al Servicio (CAS) para aquellos casos en los que las obras de expansión del servicio sean realizadas mediante mecanismos de índole solidario y/o cooperativo en el que participen activamente los beneficiarios de tales obras y las mismas sean ejecutadas en áreas caracterizadas por una baja capacidad de pago de los beneficiarios"; de esta manera, se establece un beneficio económico potencial a favor de los entes cooperativos respecto a trabajos de expansión de redes y ductos en zonas económicamente postergadas.

143 El art. 20 de la Ley N° 11.769 (reglamentado por Decreto Provincial N° 2.479), en su parte pertinente prescribe que "Los generadores y los concesionarios de servicios públicos de distribución de electricidad deberán organizarse como sociedades anónimas, admitiéndose para el caso de servicios públicos de distribución, que sus titulares sean cooperativas integradas por los usuarios de esos servicios públicos, o sociedades de economía mixta.

"La Provincia de Buenos Aires reconoce especialmente entre los Distribuidores concesionarios del servicio público de electricidad a las entidades Cooperativas, en virtud de su naturaleza y los antecedentes históricos en la constitución y prestación del servicio eléctrico.

"En tal sentido, es propósito de esta Ley alentar el desarrollo de estas entidades y, especialmente las que atienden zonas rurales de la Provincia, en consideración a que persiguen un fin comunitario.

"En tal marco, toda legislación y reglamentación que se dicte para regular el servicio eléctrico deberá contemplar adecuadamente la existencia y normal continuidad de dichas entidades cooperativas".

144 El art. 54 inc. n) encomienda a la Autoridad de Aplicación del marco regulatorio de la energía eléctrica, "En los casos que corresponda, coordinar su actividad con el órgano local competente en materia cooperativa".

145 Art. 62 inc. w) dice que el Órgano de Control deberá "En los casos que corresponda, coordinar su actividad con el órgano provincial competente en materia cooperativa".

A todo ello hay que añadir el reconocimiento expreso de la norma a la inclusión de otros cargos distintos al suministro de energía eléctrica en la facturación, resaltando entre sus previsiones al caso cooperativo¹⁴⁶.

De forma menos gravitante, la legislación en materia de energía eléctrica de la Provincia de Córdoba contiene algunas notas distintivas a favor del sector cooperativo. En este sentido, se habilita a las cooperativas prestadoras del servicio de distribución de energía a brindar otros servicios, siempre que los valores sean desagregados y discriminados¹⁴⁷. Asimismo, se las exime¹⁴⁸ de las limitaciones de comercialización establecidas en el régimen general previsto en el artículo 33 de la Ley provincial N° 8.837. Sin perjuicio de lo dicho, la normativa citada pregona como principio la sujeción irrestricta de los entes cooperativos a la regulación general¹⁴⁹, hecho que resulta incuestionable a la luz del contenido del modelo base de contrato de concesión para distribuidoras cooperativas¹⁵⁰ y normativa del ente regulador de los servicios públicos provincial¹⁵¹

A tono con su normativa constitucional, el marco regulatorio del servicio público de energía eléctrica de la Provincia de La Pampa prevé un trato deferente a favor de las cooperativas, principalmente en materia de selección de los sujetos prestadores del servicio¹⁵². En cuanto a los restantes objetos de regulación, no se presentan distinciones de importancia¹⁵³, más allá de cierta

146 Tal es así que el art. 78 del actual marco regulatorio creado por Ley N° 11.769, dice: “Podrán incluirse en las facturas conceptos ajenos a la prestación del servicio público, cuando tal procedimiento hubiera sido expresa e individualmente autorizado por el usuario y aprobado por el Organismo de Control y siempre que se permita el pago por separado de los importes debidos exclusivamente a la prestación del suministro eléctrico”. “En el caso cooperativo, la aprobación mencionada en el párrafo anterior, deberá responder a la normativa específica del Órgano local competente en la materia”. A lo que añade la reglamentación: “En los casos de entidades cooperativas, se requerirá la aprobación por parte del OCEBA, sin perjuicio de la que corresponda al organismo fiscalizador con competencia en la materia, de conformidad a los términos de la Ley de Cooperativas N° 20.337”.

147 Art. 32, 2do párr. de la Ley Provincial N° 8.837.

148 Art. 4º punto 7mo del Contrato de Concesión Base del Servicio Público de Distribución de Energía a Distribuidores Cooperativos, elaborado por el Ministerio de Obras Públicas de la Provincia de Córdoba, julio de 2002.

149 Art. 32, 1er párr. de la Ley Provincial N° 8.837.

150 Contrato de Concesión del Servicio Público de Distribución de Energía a Distribuidores Cooperativos, elaborado por el Ministerio de Obras Públicas de la Provincia de Córdoba, julio de 2002.

151 Resolución General N° 11/2005 y N° 8/2014 del ERSeP, entre otras.

152 Ley Provincial N° 1.101, arts. 4 inc. a) y 21 inc. h). El Art. 4 a) dice: “En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo anterior, el Poder Ejecutivo propenderá a que las necesidades de energía eléctrica sean satisfechas por: a) Municipios, comisiones de fomento, cooperativas de primero o segundo grado, consorcios de vecinos o sociedades de economía mixta o sociedades anónimas donde el Estado posea la mayoría del capital accionario”. El Art. 21 dice: “Es de la competencia específica de la Administración Provincial de Energía: h) fomentar la creación de sociedades cooperativas y de asociaciones entre éstas y el Estado”.

regulación de cargos y subsidios para infraestructuras dispuesta por la autoridad de aplicación y control local¹⁵⁴.

Por último, la Provincia del Neuquén, a pesar de contar con un texto constitucional promisorio en materia cooperativa, lejos está de propender a un régimen de la energía eléctrica que privilegie, proteja o fomente al cooperativismo.

Sin embargo, se destaca que en materia eléctrica el órgano de contralor del servicio en la ciudad de Neuquén habilita a que la empresa prestataria incorpore en la factura tanto el ítem de aporte de capital, como otros servicios que presta la cooperativa (por ejemplo Servicios fúnebres); sin embargo, todos estos ítems y los respectivos aumentos deben ser aprobados por la autoridad.

En conclusión, como podemos ver, la normativa tanto a nivel nacional como a nivel provincial en materia de servicios públicos cooperativos es insuficiente y descoordinada

Esta verdadera anomia presente en la regulación de los servicios públicos en lo que respecta a la naturaleza cooperativista basada en el esfuerzo mancomunado de los propios usuarios, ha sido objeto de reiterados informes y declaraciones surgidos de las federaciones que nuclean geográficamente y/o por rubro a las distintas cooperativas prestatarias de servicios públicos a lo largo y a lo ancho de la Argentina, con el apoyo de la autoridad nacional en materia cooperativa^{155 y 156}.

Las escasas normas que refieren al carácter cooperativo del prestatario son, a decir verdad, en su mayoría inocuas o intrascendentes, sin reportar cambios sensibles en atención a la especial estructura económico social que presentan los entes cooperativos. Pero fundamentalmente pecan de asimétricas y atomizadas, lejos de propender a un conjunto normativo uniforme y sistemático.

Sólo la regulación programática que surge de algunas constituciones provinciales ha dado pie, como es el caso de las Provincias de La Pampa y Neuquén, a situaciones jurídicas progresivas de las cooperativas cuyo objeto social prevé la prestación de servicios públicos, aunque sólo en lo que atañe a la adjudicación con carácter preferencial.

153 Por ejemplo en materia tarifaria la Ley Provincial N° 1.451 adhiere a las pautas generales del régimen tarifario nacional.

154 Ver al respecto las Disposiciones N° 23/2013 y 34/2013 de la Administración Provincial de Energía de La Pampa.

155 “Subcomisión de Servicios Eléctricos. Informe Anual.” (INAES, 2010), que se encuentra en <http://www.inaes.gob.ar/es/userfiles/file/electricas/informe%202010.doc> (recurso consultado el 18/10/2014).

156 Primer Encuentro Nacional de Federaciones y Cooperativas de Agua Potable y Saneamiento, organizado por el Instituto Nacional de Economía Social —INAES—, año 2009. Este recurso puede ser compulsado en: <http://www.inaes.gob.ar/es/userfiles/file/INFORME%20I%20Jornada.doc> (recurso consultado el 18/10/2014).

Mientras que a nivel legislativo destacamos como positiva la normativa bonaerense regulatoria del sector eléctrico ya que es la que mayor dedicación le brinda al mundo cooperativo, aunque lejos está de representar el ideal pretendido.

En definitiva, los frondosos marcos regulatorios nacionales, que regulan aspectos esenciales pero que asimismo se encuentran elaboradas a la medida de grandes concesionarias prestadoras de servicios monopólicos de gran base territorial, hacen recaer su gran peso normativo sobre aquellos actores de la vida social, sin contemplar su especial régimen (cooperativo) ni su envergadura económico social.

III. Propuestas:

Las cooperativas son diferentes a otro tipo de empresas y, por lo tanto, se requiere que las leyes reconozcan sus particularidades.

De allí que consideramos que los mecanismos para reconocer características distintivas a las cooperativas, como así también promoverlas y fortalecerlas exige adecuar la regulación general de la actividad y los contratos de concesión y licencia a la realidad de las cooperativas de servicios públicos, y por ello proponemos:

a) El uso del mecanismo de “*pass-through*”, es decir de traslación del incremento de costos a tarifa, sin necesidad de agotar la audiencia pública y la aprobación estatal o permitiendo que este último se realice con posterioridad. Los costos que debería permitirse trasladar directamente a tarifa al menos deberían ser el costo laboral y el aumento del insumo a distribuir. Ello así porque son los dos principales componentes de la tarifa y de ese modo podríamos resguardar más eficazmente la ecuación económica financiera y, a su vez, evitaríamos la permanente injerencia del estado en la gestión de este tipo de entidades.

b) La posibilidad de que este tipo de prestadoras puedan ingresar en una facturación única junto al servicio que prestan, tanto el aporte de capitalización, como una alícuota sobre el total de la recaudación destinada a gastos institucionales. El aporte de capitalización permitirá mantener el capital adecuado y posibilitará hacer las inversiones que exige la ampliación y mantenimiento de las redes y el acceso irrestricto al servicio. Por su parte, los gastos administrativos ayudan al sostenimiento de la administración de estas entidades, de allí la importancia de permitir el ingreso de los mismos a una única factura. Además, si no se incorporarán dichos rubros a la factura del servicio, los mismos serán de difícil percepción y además las consecuencias de no hacer frente a ellos no permitiría que la cooperativa suspenda el servicio. No debemos olvidar que el interés de la cooperativa es compartido por los propios socios/usuarios, por lo que si se perjudica los intereses de la sociedad no se puede estar beneficiando los intereses del socio.

La misma solución debe propiciarse para cuando la entidad presta varios servicios, en especial aquellos que tienen un importante contenido social, como sepelios, enfermería, entre otros, que si no se encuentran unidos al cobro del servicio público de principal distribución sería de muy difícil recaudación. Es justo que cuando una empresa de capital se encuentre prestando un servicio público, no se permita ingresar otros servicios a la facturación porque se restringe al consumidor la posibilidad de reclamar por la disconformidad de uno de los servicios sin poner en riesgo el normal funcionamiento del otro. Sin embargo, cuando son los propios usuarios los que decidieron que era importante para los socios y el conjunto de la comunidad la prestación de un servicio social específico y, además, decidieron que el mismo sea incorporado a la factura del servicio principal porque de otro modo sería de difícil recaudación, tal principio general debería ceder, teniendo en cuenta la entidad de la cooperativa como instrumento a través del cual los asociados se autogestionan.

Por su parte, consideramos que se debe permitir el cobro con facturación única de otros servicios que prestan estas entidades, pero con la posibilidad de realizar pagos fraccionados, para evitar un mayor costo de administración.

En Argentina los marcos reguladores no son uniformes en cuanto a la exigencia de no permitir el ingreso de ítems ajenos a la facturación cuando se trata de empresas cooperativas prestatarias de servicios públicos. Así, la provincia de Neuquén permite incorporar a la factura de luz el aporte de capitalización destinado a inversiones y el servicio de sepelio, pero debe hacerse en columnas separadas. La provincia de Córdoba, en relación con el servicio de energía admite dos alternativas: "un sistema de facturación independiente" (una para los servicios esenciales como energía y agua, separada de otra para los demás), o "una facturación única pero con la posibilidad de realizar el pago fraccionado" (es decir que el usuario pueda elegir cuál de los servicios facturado paga en determinada fecha). En la reglamentación de su marco eléctrico la provincia de Buenos Aires permite la incorporación de otros servicios a la misma factura siempre que exista conformidad por parte del usuario y autorización por parte de la Autoridad de contralor, entendiéndose que la conformidad del usuario esta ínsita cuando ha sido la asamblea de asociados quien ha decidido su incorporación.

c) Que no se exija la licitación pública como mecanismo excluyente para seleccionar al prestador del servicio público cuando quien se encuentra prestando el mismo es una cooperativa compuesta por los propios vecinos y usuarios, máxime si se trata de una entidad que viene prestando el servicio de manera continuada durante mucho tiempo. Ello así porque el interés público y el principio de transparencia se encuentran a resguardo cuando se asigna directamente la concesión a una organización conformada por los

usuarios para auto prestarse el servicio. Decimos esto porque los usuarios o la gran cantidad de usuarios que son, a su vez, asociados de una cooperativa de esta especie, son titulares del interés público comprometido y porque, por otro lado, es inverosímil suponer que puedan existir actos de corrupción frente al tipo de organización donde el beneficio económico tiene otras formas de manifestarse.

d) Un régimen sancionatorio acorde con la condición de la cooperativa conformada por los propios usuarios del servicio público, donde se tenga en cuenta que quien debe afrontar las sanciones son los propios asociados/usuarios. Postulamos que, en el caso de las normas regulatorias de la actividad, se permita moderar las sanciones, hacer quitas o implementar esperas, como mecanismos para armonizar dichas normas, con la doble condición de asociado y usuario.

No queremos significar con lo dicho que los marcos regulatorios tengan que considerar diferencias en cuanto a las exigencias que hacen a la supervisión o fiscalización de las condiciones del servicio; cumplimiento de las normas fijadas en los contratos de concesión o licencias; materia de seguridad y procedimientos técnicos, medición y facturación de consumos, entre otros, sino que consideramos que en materia de potestades disciplinarias e imposición de sanciones debe necesariamente contemplarse distinciones importantes teniendo en cuenta justamente la doble condición del usuario.

e) Implementar audiencias públicas prácticas, sencillas y simplificadas para el supuesto de que la entidad superara los 5.000 asociados y su órgano de gobierno se encontrara conformado por delegados, mientras que para las cooperativas que no superaran dicho número debería obviarse dicho procedimiento frente a la semejanza de la audiencia con la reunión de los asociados en las asambleas.

f) Incorporar el agotamiento previo de la instancia societaria para que el asociado/usuario de la cooperativa recién pueda acceder a los canales reclamatorios previstos por las vías reglamentarias. Ello permitiría fortalecer el vínculo asociativo.